

Un poco de historia para comprender la crisis actual del Mercosur¹

En el mismo año en que se cumplieron los 25 años del Mercosur, el bloque enfrenta una profunda crisis institucional. En este contexto, cabe repasar brevemente su historia, ejercicio que podría ser de utilidad para comprender la situación actual.

El Mercosur en etapas

El Mercosur se constituyó con la firma del Tratado de Asunción aprobado en el año 1991, en un contexto marcado por las políticas liberales de inicios de la década del noventa. En los primeros años, el bloque alcanza un nivel de optimismo inesperado, al que se le agregó una serie de logros en cuanto a su desarrollo institucional; conformación de una zona de libre comercio y la aprobación de un arancel externo común, lo que implicó un nivel de apertura comercial (baja de aranceles) y una armonización normativa con notados efectos positivos para los miembros. En contrapartida, en la misma etapa se debió reconocer la imposibilidad de cumplir con parte de los objetivos originarios, al menos en los ambiciosos plazos definidos en los tratados.

Otro Mercosur emergió en el año 1999 debido a la devaluación de Brasil, la que generó una crisis económica que derivó en una política de significativa dimensión (especialmente en Argentina). Este suceso alertó sobre una duda razonable, **¿primarían desde ese momento los intereses nacionales sobre los comunitarios?** Es a partir de esa fecha que el nivel de excepciones del Mercosur aumentó de forma considerable, justificadas inicialmente por la crisis económica, pero pronto mantenidas de forma indefinida. En ese mismo período (especialmente en el año 2000) se aprueba el mayor número de normas del bloque, denominando a dicha etapa como de relanzamiento del Mercosur.

En esta nueva instancia se alcanzaron algunos logros de interés para el bloque, como la aprobación del Protocolo de Olivos sobre el Sistema de Solución Controversias, la flexibilización para que uno de los miembros

¹ Ignacio Bartesaghi es Director del Departamento de Negocios Internacionales e Integración de la Universidad Católica del Uruguay. Doctor en Relaciones Internacionales. Integra el Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay. Mail: ibartesa@ucu.edu.uy Twitter: @i_bartesaghi

Columna publicada en el semanario Crónicas el viernes 26 de agosto de 2016. Acceda a la nota original en el siguiente link: <http://bit.ly/2bWS66W>

avance de forma acelerada en la firma de un TLC con México (tras la aprobación de un acuerdo marco), los primeros pasos para aprobar el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), un mecanismo para incorporar algunas normas de forma directa y la conocida decisión 32/00 sobre las negociaciones conjuntas. Como puede observarse, el período de crisis se caracterizó por una evidente contraposición entre **flexibilidad y profundización**.

Otra etapa se abre con la aparición de los gobiernos de corte populista en la región (desde el año 2003), los que abanderados en un lema integracionista, llevaron al Mercosur al nivel máximo de politización, justo en momentos en que el mundo enfrentaba una de las fases de mayor crecimiento económico y en la que se alcanzó una explosión en la firma de acuerdos comerciales.

En este período de bonanza económica y precios históricos de los commodities, comienza a gestarse una relación muy cercana entre algunos miembros del Mercosur y Venezuela. La región comenzaba a transitar por un camino sin retorno contra las instituciones integracionistas de mayor importancia en América del Sur, caso de la Comunidad Andina y el Mercosur. Por diferencias insalvables con sus socios andinos, particularmente con Perú y Colombia (los que tomaron la razonable decisión de integrarse al mundo), Venezuela resuelve retirarse de su bloque, creando una estrategia propia de inserción externa conocida como ALBA y solicitando el ingreso al Mercosur en 2005, lo que fue formalizado en 2006 con la aprobación del ahora cuestionado Protocolo de Adhesión. Este somero repaso histórico lleva a preguntarse qué fue lo que motivó el ingreso de Venezuela al Mercosur.

Desde el año 2003 y hasta la asunción de Macri, el Mercosur sufrió las dicotomías anteriormente mencionadas. En 2012 se agregó otra disyuntiva, siendo quizás la de mayor importancia actual, **¿lo político prima sobre lo jurídico?**

El ingreso de Venezuela al Mercosur concretado en 2012, se da en momentos en que Paraguay se encontraba suspendido (único país que no había aprobado en el Congreso el Protocolo de Adhesión), lo que constituyó una herida casi mortal para el Mercosur. La expresión del ex presidente Mujica sobre que lo político estuvo por encima de lo jurídico, nos exime de cualquier análisis. Cabe preguntarse si en 2012, los tres Estados miembros que aprobaron el ingreso de Venezuela, evaluaron seriamente el estado de cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el Protocolo de Adhesión, los intereses diplomáticos del gobierno de Chávez, el cumplimiento de los principios planteados en el Protocolo de Ushuaia, el impacto para el bloque debido al tenor de las declaraciones realizadas por Chávez en todos los ámbitos internacionales, entre otros aspectos.

Finalmente, una nueva etapa se inicia con los cambios en los gobiernos de la región, que por primera vez reconocen la importancia del Mercosur económico y la necesidad de reaccionar frente a las tendencias internacionales. Este nuevo escenario mostró frutos en una recomposición de las relaciones comerciales entre los socios, ya sea por acciones bilaterales (reconstrucción de la relación de Argentina con Uruguay), o unilaterales (levantamiento de trabas comerciales), pero especialmente por el impulso de una agenda de inserción externa más activa (negociaciones con la Unión Europea, acercamiento con la Alianza del Pacífico e impulso de las negociaciones con India y Corea del Sur).

Este positivo empuje de las nuevas administraciones, que incluso logró captar la atención internacional (no hay que olvidar que el Mercosur es un mercado de interés para los países industrializados), encontró pronto una nueva restricción. Venezuela es socio del Mercosur y cuenta con los mismos derechos y obligaciones que el

resto de los otros cuatro miembros (el Congreso de Paraguay aprobó en 2014 el Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur), lo que naturalmente incluye asumir la presidencia pro t mpore del bloque por un período de seis meses (Venezuela ya asumió la presidencia del Mercosur en una oportunidad).

La crisis por el traspaso de la presidencia pro t mpore

Como ocurrió en 2012, una vez más se pretende que lo político prime sobre lo jurídico, ya que de acuerdo a derecho, Venezuela debe asumir la presidencia pro t mpore del Mercosur, salvo que renuncie o se aplique la cláusula democrática por la incuestionable crisis política, social y económica que atraviesa el país. Debido a la falta de consenso para cumplir con dicha suspensión, situación que ha sido clara no solo en el Mercosur sino también en la OEA y la UNASUR, y por la negativa de Venezuela de aceptar la renuncia o algunas de las propuestas realizadas por Paraguay, Brasil y Argentina (presidencia ejercida por embajadores o coordinadores) algunos de los miembros proponen atajos que una vez más atentan contra la institucionalidad y desarrollo del Mercosur. En definitiva, el bloqueo por parte de Paraguay y Brasil al traspaso de la presidencia fue lo que llevó a una crisis inédita en el bloque que se encuentra paralizado por falta de consenso.

Debido a que las negociaciones entre las cancillerías est n literalmente cortadas (más allá del esfuerzo negociador para acercar a las partes que pretende realizar el Parlamento del Mercosur) y que no se prevé por el momento la aplicación de la cláusula democrática (lo que por cierto correspondería), el conflicto tendría que ser solucionado con la activación del Sistema de Solución de Controversias, el que debería expresarse sobre dos temas de fondo: a quién le corresponde asumir la presidencia del Mercosur y el nivel de cumplimiento del Protocolo de Adhesión de Venezuela. Al menos por el momento, este camino se descarta por algunas trabas burocráticas (resta el nombramiento de árbitros por parte de Venezuela), lo que no hace más que evidenciar el lugar que se le otorga al pilar jurídico en el Mercosur.

Es esperable que por vía de la negociación o en su caso con la intervención de algún mecanismo de solución de controversias, el bloque subsane pronto la disputa y recupere los consensos mínimos para plantearse un nuevo Mercosur que est  a la altura del contexto internacional y vuelva a ser considerado un instrumento útil para promover el desarrollo económico.